



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**INTELECTUAIS NO ESTADO:
O CASO DOS GESTORES GOVERNAMENTAIS**

Juliana Carvalho de Oliveira Cei

BRASÍLIA

2014

**INTELECTUAIS NO ESTADO:
O CASO DOS GESTORES GOVERNAMENTAIS**

Trabalho apresentado na Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais, habilitação Sociologia, sob orientação do prof. Dr. Sérgio Barreira de Faria Tavolaro.

Juliana Carvalho de Oliveira Cei

BRASÍLIA

2014

**INTELECTUAIS NO ESTADO:
O CASO DOS GESTORES GOVERNAMENTAIS**

Trabalho apresentado na Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais, habilitação Sociologia, sob orientação do prof. Dr. Sérgio Barreira de Faria Tavolaro.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sérgio Barreira de Faria Tavolaro
Orientador
(Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Luis Augusto Sarmento Cavalcanti de Gusmão
Examinador
(Universidade de Brasília)

RESUMO

A administração pública brasileira está passando por mudanças profundas na sua forma de atuação e organização, notadamente no que diz respeito às políticas de formação de recursos humanos. Apresenta-se neste trabalho o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, os EPPGG, também tradicionalmente chamados de Gestores Governamentais, que constituem uma carreira do Poder Executivo que lidera um movimento mais amplo de renovação do funcionalismo público. Discute-se neste trabalho que esta carreira, criada conjuntamente com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, foi concebida a partir de um *ethos* específico: o de intelectual. O projeto que lhe deu origem visava institucionalizar tanto o recrutamento e a formação de intelectuais quanto o seu acesso a postos públicos estratégicos. Esse movimento, que ocorre mais intensamente desde os anos 1980 e ainda está em curso, tem como desdobramento a crescente valorização da função pública, conferindo-lhe um sentido de missão e chamando para integrar a alta gestão do serviço público um perfil profissional substancialmente diferente de um burocrata.

Palavras chave: Estado; Gestores Governamentais; intelectuais.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
OBJETIVOS	7
CAPÍTULO 1 – O Estado em mutação – procura-se algo além de apadrinhados e burocratas	8
CAPÍTULO 2 – Uma promissora carreira – os Gestores Governamentais	14
CAPÍTULO 3 – Servidores intelectuais ou intelectuais servidores?	35
CAPÍTULO 4 – À guisa de conclusão – o que esperar de intelectuais no Estado?	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	54

INTRODUÇÃO

É comum associar à administração pública brasileira características como patrimonialismo, personalismo, clientelismo, cartorialismo, entre outras “mazelas” que compõem aquilo que diversos intérpretes do Brasil recorrentemente apontaram como raízes do atraso. Esses são, em alguma medida, fatos verificáveis (não apenas no Brasil, vale salientar, mas em outras estruturas estatais pelo mundo), mas são sobretudo representações que impactam as instituições e suas práticas (COSTA, 2006). Nesse sentido, o fato de persistirem tais representações não significa que a realidade do Estado brasileiro não tenha mudado.

Há alguns anos, notadamente desde a década de 1980, o Estado brasileiro está se transformando. Uma das transformações em curso diz respeito ao perfil daqueles que ingressam nos postos públicos. Cada vez mais, a administração pública tem buscado servidores com alta capacidade técnica, com espírito crítico e com interesse em construir uma carreira baseada em forte compromisso ético com a sociedade brasileira. Diversos especialistas sobre a questão têm apontado que esse novo tipo de servidor público existe, mas constitui, ainda, apenas uma pequena fração dos ocupantes de postos públicos, e está mais presente em carreiras que se estruturam de modo a recrutar, selecionar e formar profissionais com esse perfil.

A discussão apresentada neste trabalho toma os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, os EPPGG, também chamados, por força de tradição, de Gestores Governamentais, como um caso em meio a um movimento possivelmente mais amplo de renovação da administração pública brasileira. Discute-se aqui que esta carreira foi concebida para compor, dentro do serviço público, uma elite que remete à

noção de *intelligentsia*, tal como utilizada por Sérgio Miceli, Luciano Martins e outros autores para designar um grupo de pessoas com considerável trajetória intelectual que ingressou em postos do serviço público brasileiro na primeira metade do século XX. Conforme se verificou por meio da análise de documentos oficiais que subsidiaram a concepção e organização desta carreira, ela foi concebida a partir de um *ethos* específico: um *ethos* de intelectual. Sua criação, que foi pensada em conjunto com a criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, visou institucionalizar tanto a formação de intelectuais quanto o seu acesso a postos públicos, garantindo-lhes uma espécie de nova reserva de mercado. Esse movimento tem como desdobramento a valorização da função pública, conferindo-lhe um sentido de missão e chamando para integrar o serviço público um perfil profissional substancialmente diferente de um burocrata. Esse processo comporta, contudo, algumas contradições. Gestores Governamentais não são burocratas típicos, mas também não são políticos, e tão pouco são acadêmicos inseridos no Estado. No seu exercício profissional, em alguma medida atravessam esses tipos e exercem, ao se inserirem no Estado, um poder de influência e de ação possivelmente mais amplo que um intelectual independente do poder.

Pensar gestores enquanto intelectuais implica transcender tanto a clássica separação entre política e burocracia quanto a ideia de que projetos intelectuais não são possíveis quando se atua profissionalmente em instituições, ou seja, quando um processo intelectual se vê diante de pressões, limites e imperativos de natureza prática e/ou de ordem político-ideológica. A alta gestão pública da contemporaneidade brasileira se vê diante desse desafio, e sua crescente intelectualização, aliada ao fato de estar cercada das proteções jurídicas contra injunções políticas conferidas ao atual ocupante de postos públicos, permite uma considerável margem de atuação e de

construção de projetos intelectuais que impactem a sociedade e agreguem valor aos serviços públicos.

OBJETIVOS

É objetivo geral deste trabalho analisar, à luz da ideia de *intelligentsia*, a carreira de Gestor Governamental.

São objetivos específicos:

- Caracterizar a concepção, a história e a estruturação legal da carreira de Gestor Governamental;
- Analisar os mecanismos de recrutamento dos Gestores Governamentais;
- Analisar a maneira pela qual a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP atua na formação dos Gestores Governamentais, desenhando e conduzindo os cursos de formação e aperfeiçoamento;
- Analisar a atuação da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - ANESP na articulação e consolidação da carreira.

CAPÍTULO 1

O Estado em mutação – procura-se algo além de apadrinhados e burocratas

O funcionalismo público floresceu a partir de 1808, quando a coroa portuguesa, fugindo de Napoleão, refugiou-se no Rio de Janeiro, trazendo consigo o aparato burocrático da metrópole. Naquela época, a indicação para postos públicos fundava-se na lealdade à coroa e funcionava, basicamente, tal qual a concessão de títulos de nobreza. Os funcionários públicos no império eram prepostos do rei, e constituíam um verdadeiro estamento. Esse período marcado pelo mais clássico patrimonialismo de raízes lusitanas é minuciosamente descrito por Raymundo Faoro em “Os donos do poder”, de 1958. A análise de Faoro vai até a República Velha, mas imputa ao patrimonialismo um caráter estrutural nesta sociedade colonizada. Em sua interpretação, é profundamente brasileira a falta de clara separação entre esferas pública e privada. Cargos públicos como prebendas seriam apenas uma das manifestações dessa cultura patrimonialista. Essa mesma visão do Estado brasileiro está presente em outros nomes clássicos do pensamento social no Brasil. Importa dizer, entretanto, que desde o Estado Novo notam-se sucessivos esforços de aperfeiçoamento das instituições públicas, e alguns avanços podem ser observados.

A primeira tentativa de romper com o modelo patrimonialista ocorreu nos anos 1930, quando o presidente Getúlio Vargas criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), fortalecendo um poder central autoritário, porém comprometido com um projeto nacional desenvolvimentista. O DASP procurou organizar a gestão de pessoal, entre outros campos de ação governamental, sob uma égide de racionalidade, tendo por referência a burocracia weberiana típico-ideal

(CAVALCANTI, 2006). Na Era Vargas, alguns setores específicos do Estado já estavam organizados segundo esse paradigma, com base em recrutamento por concurso público e em carreiras bem estruturadas – os militares, a diplomacia e o Banco do Brasil são exemplos. No entanto, esse modelo de organização não estava generalizado. Os concursos para ocupação de postos públicos foram expandidos no período, mas apenas para algumas atividades consideradas como mais relevantes na atividade estatal. Desse modo, o DASP inaugura, para Martins (1997), um padrão: para os altos escalões da burocracia, foram adotados acesso mediante concurso, carreiras, promoção baseada em mérito e salários adequados. Para os níveis médio e inferior, a admissão ainda seguia sendo feita por indicação clientelista, as carreiras eram estabelecidas de forma imprecisa, o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e os salários eram pouco atrativos. Aí reside uma provável explicação para a visão negativa que a população brasileira formou dos servidores públicos – pois “sempre foi atendida, na prestação de serviços, pela camada desqualificada de servidores, em contraste com o prestígio internacional de que goza a alta burocracia brasileira” (MARTINS, 1997, p. 17).

Uma verdadeira reviravolta começaria apenas a partir dos anos 1980, após o fim do regime militar, já no governo José Sarney (1985-1989). O país seguia um caminho de redemocratização no plano político e vivenciava a intensa crise internacional no plano econômico. O modelo de administração burocrática, que ascendeu nos anos 1930, chegava ao seu esgotamento. Por um lado, assistia-se a diversos casos em que o patrimonialismo ainda se evidenciava claramente na máquina pública. Por outro, buscava-se um aumento da qualidade e da eficiência nos serviços públicos, desburocratizar, descentralizar, reduzir despesas. Em suma, buscava-se modernizar o Estado, tendo por base um paradigma gerencial, forte tendência a nível mundial, já

predominante há alguns anos na esfera privada (MATIAS-PEREIRA, 2004). Uma administração pública gerencial consiste fundamentalmente numa forma diferenciada de funcionamento estatal, que passa a focar menos no controle de procedimentos e processos para focar em resultados de qualidade para o cidadão. No gerencialismo, o Estado opera estrategicamente, e cada uma de suas ações visa metas de curto, médio e principalmente longo prazo (CHIAVENATO, 2012).

Houve, desse modo, nas duas últimas décadas do século XX, um segundo grande ciclo de reformas do Estado no Brasil, que chega ao seu ápice nos anos 1990, a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Entendia-se, basicamente, que o atraso da administração pública seria adequadamente superado não pela burocracia, mas pelo gerencialismo. Esse debate foi liderado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, tanto na qualidade de acadêmico quanto de ministro de Estado, tendo seus argumentos resumidos num documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995. Nele, Bresser-Pereira faz um diagnóstico da máquina pública, incluindo a situação dos quadros de pessoal que compunham o Estado naquele contexto.

Apesar desse movimento rumo ao gerencialismo como paradigma de gestão, vale salientar que a Constituição de 1988, marco da redemocratização do país, representou, no que diz respeito ao funcionalismo público, um retorno aos princípios burocráticos, apontado como retrocesso por Bresser-Pereira (BRASIL, 1995). Isso se explica em parte, segundo Pacheco (2002), pelo fato de a Constituição ter sido amplamente inspirada pela literatura sobre administração pública produzida no país, que era, até então, historicamente marcada pela defesa da burocracia weberiana e que, por consequência, defendia uma separação clara entre burocracia e política, o que não considerava o papel específico desempenhado pela alta burocracia estatal, que transita entre esses tipos weberianos, como se discutirá mais adiante. Basicamente, a nova

Constituição instituiu o regime jurídico único dos servidores públicos (posteriormente regulamentado pela Lei 8.112, de 1990), uniformizando seu tratamento e visando sua segurança jurídica, e tornou os concursos obrigatórios para todos os cargos em todos os poderes. Na análise de Bresser-Pereira (1995), os desdobramentos disso são péssimos para o Estado: a administração pública fica engessada em uma forma de recrutamento de pessoal que, embora centrada na impessoalidade e na relativa meritocracia, afastando práticas clientelistas, não assegura necessariamente a contratação do melhor profissional, mas a do que mais estuda para o processo seletivo. Além disso, assiste-se a um enorme contingente de servidores que, por conta da estabilidade de que gozam, não valorizam seu cargo, visto que raramente lidam com as consequências da ineficiência no desempenho de seu trabalho, o que também enseja a desmotivação da parcela de servidores disposta a buscar qualidade técnica no trabalho que desempenha.

Ademais, Bresser-Pereira constata que os postos na administração pública, depois de haverem passado por um ciclo de valorização na Era Vargas, vivenciavam desvalorização. Poucas carreiras estavam estruturadas e com atribuições bem definidas, e era patente a ausência de um sistema de incentivos, de uma política de formação e capacitação permanente, e de remuneração “condizente com o exercício da função pública” (BRASIL, 1995, p. 28). À época, a esfera pública tinha remunerações substancialmente inferiores à média do mercado, o que lhe conferia pouco poder de atrair talentos.

Percebe-se nessas discussões um questionamento sobre o perfil desejado de servidor público no Estado brasileiro, e um crescente esforço no sentido de dotar a administração pública de mecanismos para selecionar e formar adequadamente essa força de trabalho, além de garantir aos seus integrantes valorização profissional. O Estado parece ter chegado à conclusão de que a qualidade do serviço público está

diretamente atrelada à qualidade da formação do servidor público que o integra. É nesse sentido que, ainda em 1984, Simon Schwartzman discutia os rumos da administração pública brasileira em artigo intitulado “A abertura política e a dignificação da função pública”, onde analisa aquele contexto já marcado por um movimento de Reforma do Estado e advoga a favor de mudanças ainda mais profundas nas políticas de formação de servidores públicos. Se, para Bresser-Pereira, seria preciso profissionalizar o Estado, dotando os servidores públicos de um perfil cada vez mais técnico e orientado para resultados, Schwartzman vai muito além, afirmando que seria preciso intelectualizar esses agentes públicos, dotando-os não apenas de capacidade técnica, mas de capacidade crítica e sentido de missão. A nascente democracia pede isso dos seus agentes públicos.

Para Schwartzman (1984), emerge nos anos 1980 a necessidade de um serviço público competente, respeitado e dignificado em suas funções, que supere, por um lado os problemas decorrentes da lógica patrimonialista e, por outro, as dificuldades inerentes à racionalidade burocrática. Na visão do autor, a administração pública pode fazer com que seus profissionais trabalhem de forma intensa, leal, dedicada e competente da mesma maneira como outras profissões o fazem: desenvolvendo uma ética profissional específica, instituindo um sistema de recompensas materiais satisfatórias e propiciando reconhecimento social. Como levar a cabo tal empreendimento? Antes de tudo, é preciso transcender a chamada “administração científica”, que se pretende racional e técnica. Para este autor, a defesa de um tipo estritamente técnico-burocrático de administração é fruto de uma má leitura de Max Weber. O modelo weberiano de burocracia nunca foi, segundo Schwartzman, uma receita para a construção de uma administração mais eficiente ou mais desenvolvida em todos os contextos sociais e políticos. Ele é nada mais que um modelo, uma construção

típico-ideal, e como tal, nunca se pôde verificar plenamente na realidade concreta. Isso posto, Schwartzman (1984) dá especial ênfase à necessidade de recuperar o sentido de missão que dignifica o serviço público, cultivando a lealdade e a dedicação à “coisa pública”, superando tanto a impessoalidade burocrática quanto o personalismo.

Para o alcance desse ideal, seria necessário “dotar os diversos setores especializados da administração pública de uma formação adequada, um sentido de missão e responsabilidade pública e de formas adequadas de remuneração que sejam específicas para cada caso” (SCHWARTZMAN, 1984, p. 54). Ademais, o autor destaca que “especial atenção deve ser dada aos centros de formação e treinamento dos funcionários de cada área”, tomando os cuidados necessários para escapar ao perigo de que “estas escolas ministeriais se isolem do mundo universitário e acadêmico, e terminem por proporcionar um conhecimento de segunda classe” (SCHWARTZMAN, 1984, p. 54).

Foi motivado por essas discussões que, em 1982, o diplomata brasileiro Sérgio Paulo Rouanet foi designado pelo então Ministro das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, para produzir um estudo para o DASP. A proposta era buscar no exterior experiências bem sucedidas de formação de agentes públicos e, com base nas boas práticas identificadas, institucionalizar no Brasil um projeto de qualificação de servidores para integrar os quadros do Estado. Seu relatório, que ficou conhecido como “Relatório Rouanet”, consolida informações levantadas em alguns países sobre a formação de servidores públicos, e faz um diagnóstico da fragilidade de qualificação dos quadros da Administração Pública brasileira naquele contexto. As recomendações de Rouanet incluíam o investimento na formação de uma elite administrativa para o exercício de atividades de gestão nos escalões superiores da máquina estatal. Concluía-se pela necessidade de criar no Brasil uma instituição de ensino encarregada da

formação de dirigentes, aliada à criação de uma carreira para os seus egressos, a fim de que se viabilizasse a sua absorção pelo Estado. Essa carreira, com similares em vários países, mas cuja maior inspiração é francesa, teria atribuições generalistas e inserção em todos os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Com base nessas premissas, foram criadas a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em 1986, à semelhança da francesa *École Nationale d'Administration* (ENA), e a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), em 1989. Importa ressaltar que, conforme já exposto, o Relatório Rouanet não inaugura a discussão sobre o processo de formação dos integrantes do serviço público, mas constitui-se um passo decisivo para um processo institucionalizado de profissionalização e intelectualização dos altos escalões da administração pública. A intenção era preparar uma elite administrativa com formação sólida e com reputação incomparável à anterior, superando-lhe incontestavelmente. Rouanet conclui que a fragilidade na formação dos servidores públicos era um dos maiores obstáculos à modernização do Estado brasileiro, e que ainda era preciso agregar valor teórico ao estudo desse tema que, “numa perspectiva política e sociológica, é seguramente essencial para aprofundar a compreensão do fato administrativo brasileiro” (ROUANET, 2005).

CAPÍTULO 2

Uma promissora carreira – os Gestores Governamentais

É unânime a constatação, entre pesquisadores que se debruçaram sobre este objeto, de que a concepção da carreira de Gestor Governamental foi bastante inovadora

para o seu tempo. Seu propósito seria recrutar e formar um novo perfil profissional, mais qualificado para enfrentar desafios da administração pública em um Estado democrático de direito, e promover uma nova forma de inserção desses servidores na máquina estatal (CHEIBUB & MESQUITA, 2001). Os Gestores seriam recrutados e formados para atividades de alta gestão. Eles não teriam nenhuma área exclusiva de atuação e/ou lotação dentro da administração pública, com grau razoável de mobilidade institucional – atuação chamada de matricial no campo da administração.

No governo do presidente José Sarney, como parte das iniciativas de reforma administrativa do Estado que visavam reorganizar a estrutura da administração federal e implementar novas políticas de recursos humanos, foi criada, em 1986, uma Comissão Geral de Reforma. Essa comissão ratificou as recomendações já contidas no Relatório Rouanet, produzido quatro anos antes, e manifestou-se favorável à criação da ENAP e da carreira de Gestor Governamental – duas iniciativas pensadas, desde o início, em conjunto. (CHEIBUB & MESQUITA, 2001).

Criada por meio da Lei nº 7.834, de 1989, a carreira de Gestor Governamental foi concebida com o objetivo de atender às demandas de profissionalização da administração pública amplamente discutidas e indicadas por Rouanet. As atribuições legais da carreira são generalistas e transversais, com graus relativamente elevados de responsabilidade e autonomia, e consistem na “execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica” (Art. 1º da Lei 7.834, de 1989). Segundo informado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, os gestores atuam “no espaço entre as demandas políticas e os ideais técnicos, elaborando e implementando políticas públicas adequadas

à realidade nacional, fortalecendo o nível estratégico do governo e sua capacidade de conceber e implementar suas políticas” (BRASIL, 2014).

O Gestor Governamental, ao sair da ENAP, deverá saber administrar informações e conflitos. Ele atua no território dos choques de interesses, que podem apresentar-se pela ação direta dos grupos de pressão ou por meio da ação mediada pelas organizações político-partidárias. Santos e Cardoso (2000, *apud* MONTEIRO, 2013) listam como característica fundamental deste profissional sua formação generalista em políticas públicas, devendo conhecer teorias e métodos de diversas áreas das ciências humanas, assim como dominar a dinâmica de funcionamento do Estado, uma vez que atuará como articulador na formulação e implementação de políticas públicas.

Para a Associação Nacional dos EPPGG (ANESP), entidade fundada no mesmo ano de criação da carreira e que é muito atuante na representação da categoria, conforme explicitado em sua página institucional na internet¹, os Gestores Governamentais atuam nos meandros das estruturas burocráticas do Estado. A ANESP delinea, em oito características, o perfil exigido de um Gestor, dada a natureza de sua atividade:

- 1. ele tem que ser um especialista em políticas públicas, e não um administrador de meios. Como tal, deve ser possuidor de formação generalista, diversificada, com ênfase no conhecimento das ciências sociais, econômicas, políticas e dominar as metodologias próprias destas ciências;*
- 2. deve ter um amplo conhecimento dos movimentos políticos e sociais, de sua gênese e história recente;*

¹ <http://www.anesp.org.br/>

3. *deve ter um profundo conhecimento sobre o Estado, tanto teórico quanto prático, e suas instituições, sua história e cultura, dominando amplamente as normas de funcionamento das organizações públicas, as corporações que atuam neste espaço e seus anseios;*
4. *deve ser negociador e articulador, tanto em nível do Executivo quanto do Legislativo, pois tudo está em permanente negociação, desde a formulação das diretrizes até o último detalhe da execução. Esta articulação passa não só pelos diversos órgãos do Executivo, como pelo Congresso Nacional, o Judiciário, os partidos políticos e os grupos sociais afetados;*
5. *deve ter ampla formação e compromisso com a ética, tornando-se imune às pressões dos grupos de interesse, para que sua ação seja determinada pelo interesse público expresso no programa do governo eleito democraticamente como expressão da vontade nacional;*
6. *deve ser servidor estável, sem estar vulnerável aos interesses específicos dos grupos de pressão, lobbies privados de todas as naturezas e até mesmo à corrupção;*
7. *deve ter formação teórica e prática em Estado e Governo, cujas características somente podem ser ministradas em Escola de Governo. Esta formação deve realçar o caráter generalista do seu perfil: **longe de ser um especialista em generalidades, ou um teórico que sabe cada vez mais sobre cada vez menos, deve conciliar, à formação em sua área de interesse profissional original, a agregação de um conjunto de conhecimentos que lhe permita visualizar o conjunto sem deixar de ter presente a soma das partes, num ambiente altamente diferenciado***

como é o Estado. Para formar este profissional em ciências de governo, em problemas próprios do setor público, a experiência profissional por meio de um curso de formação teórico e prático específico ministrado intra-máquina é requisito fundamental, mediado pelo compromisso do Estado no aproveitamento deste profissional especialmente preparado;

8. deve ser um especialista em comando, apto a buscar o conhecimento técnico especializado necessário ao detalhamento e execução das políticas públicas, durante o processo de formulação, implementação e avaliação. Aliado à capacidade e domínio das técnicas de negociação, deve ter a capacidade de motivar e agregar equipes de trabalho, planejando e coordenando sua ação.

(ANESP, 2010, Folder Institucional – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Uma carreira a serviço da cidadania, grifo meu).

Nota-se, até aqui, a elevada expectativa que se lança sobre tais profissionais. Os conhecimentos, habilidades e atitudes exigidos são diversos e de alta complexidade. Pela própria natureza das atribuições legalmente previstas, é impossível inferir, com base na descrição da carreira, as tarefas cotidianas a serem executadas por este profissional. A ideia é, inclusive, que ele tenha competências amplas que lhe confirmem a possibilidade de receber tipos diversos de tarefas. Trata-se de um servidor altamente qualificado e generalista, mas com uma postura de ação que o diferencia de um teórico altamente especializado que, nos termos da ANESP “sabe cada vez mais sobre cada vez menos”. Há, portanto, uma definição do perfil do Gestor Governamental por oposição a outros perfis profissionais: o Gestor não é um burocrata porque é um formulador que não se atém à execução de procedimentos; não é um político porque, embora formule e

negocie a implementação de políticas, deve afirmar-se como servidor e distantanciar-se dos lobbies e pressões típicos desse universo; não é um acadêmico porque além de não ser um especialista que se atém a um campo de estudos, seu processo intelectual é orientado para a sua prática profissional prática e sua agenda de estudos dialoga de perto com a política. Ocupa, desse modo, *ethos* de dirigente diferenciado, que escapa às categorizações clássicas.

É basicamente por essas indefinições que a implementação da nova carreira sofreu resistências. Criticava-se muito a indeterminação legal das tarefas e atribuições dos Gestores Governamentais, o que ameaçava posições e carreiras já consolidadas (CHEIBUB & MESQUITA, 2001). Durante a Presidência de Fernando Collor de Mello (1990-1992), a carreira perdeu apoio político e, no segundo ano de mandato de Collor, chegou a ser extinta. No entanto, no penúltimo mês de sua administração, a situação se reverteu e a carreira foi restaurada após parecer favorável a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada junto ao Superior Tribunal Federal.

O primeiro concurso ocorreu em 1988, e os primeiros egressos da ENAP passam a integrar a carreira em 1990, mas dados os retrocessos que marcaram a primeira metade dessa década, ela só ganhou relevância e valorização no contexto da reforma administrativa promovida pela gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. Em ampla consonância com as diretrizes reformistas desse governo, a carreira tornou-se uma alternativa mais que adequada de recrutamento e formação de servidores com as qualificações desejadas para atuar na implementação da reforma exposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Nos oito anos da gestão FHC, ocorreram sucessivos concursos para a carreira, o que se manteve também durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), acompanhado, a partir daí, de valorização salarial muito expressiva.

Quando Lula tomou posse, os Gestores Governamentais recebiam R\$2.376,02 como remuneração bruta inicial e R\$4.647,37 em fim de carreira. Ao término do segundo mandato do presidente, a remuneração bruta inicial da carreira passou a ser R\$12.960,77, e o seu teto chegava a R\$18.478,45, sem contar acréscimos salariais decorrentes da eventual nomeação para os chamados cargos em comissão. Houve, portanto, um reajuste de 545,48% e de 397,61%, respectivamente, muito superiores à inflação registrada no período, segundo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo, calculado pelo IBGE, que foi de 46,31%. Tais dados, apresentados pelo MPOG, órgão central ao qual a carreira está vinculada, derivam das Tabelas de Remuneração dos Servidores Públicos Federais de dezembro de 2002 e de novembro de 2010. Houve novos reajustes ao longo dos últimos anos, já na gestão da presidenta Dilma Rousseff, e segundo dados de outubro de 2014, a remuneração bruta inicial de um Gestor Governamental é R\$ 14.275,64, o que chega, em final de carreira, a R\$ 20.353,09. Há relevância na apresentação dessas informações. A remuneração não é o único, mas é um importante fator de atração e retenção de pessoas em qualquer esfera de atuação profissional. E mais do que isso, pode ser interpretada como indício do quão valorizadas são determinadas ocupações no mundo do trabalho (e, na discussão em tela, a valorização de determinados postos no serviço público).

A carreira de Gestor Governamental está estruturada em quatro classes – A, B, C e Especial. As três primeiras classes estão divididas, cada uma, em três padrões, e a classe Especial é composta por quatro padrões, o que totaliza doze padrões para ascensão na carreira. Conforme disposto no Decreto 5.176, de 2004, que regulamenta e estrutura vários aspectos da carreira, a progressão funcional, que é a passagem de um padrão para o imediatamente superior, se dá anualmente com base em pontuação satisfatória em avaliação de desempenho (90% de aproveitamento), que tem por base

um plano de trabalho formulado pelas chefias, pactuado pelos servidores e validado pelo órgão central – o MPOG. Já a promoção, que é a passagem do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe imediatamente superior, depende da participação do Gestor Governamental em cursos de aperfeiçoamento que contemplem conteúdos relacionados às áreas de conhecimento e habilidades necessárias ao exercício da gestão governamental e à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, numa carga horária mínima de 120 horas. Isso indica, minimamente, que os mecanismos de ascensão profissional nesta carreira diferem do que ocorre na grande maioria das outras carreiras que compõem o Poder Executivo. Aqui, o Gestor cresce profissionalmente, inclusive em termos salariais, à medida que se compromete com a formação permanente.

Na atualidade, os Gestores Governamentais lideram o rol de servidores públicos com carreira estruturada que ganham crescente destaque e ocupam cada vez mais o espaço antes tomado por pessoas politicamente indicadas em cargos-chave na alta administração pública brasileira. Por esta mesma razão, eles hoje costumam estar sob o foco midiático. Em 14 de novembro de 2012, na reportagem “Burocratas, mas com diploma”, publicada pela revista Exame, foi listada uma série de Gestores Governamentais que são atuais ocupantes de cargos estratégicos no governo Dilma Rousseff. Suas trajetórias acadêmicas e conquistas profissionais são analisadas, à guisa de exemplos do quanto os integrantes desta carreira são servidores públicos intelectualmente diferenciados.

Assevera o jornalista Patrick Cruz na reportagem:

No governo Dilma, pela primeira vez o Brasil passou a ter mais de 1 000 gestores públicos na ativa. É um marco positivo para o país. Ainda que os gestores representem apenas 0,2% do total do funcionalismo público

federal, esse milhar de servidores de elite — são, mais precisamente, 1 045 pessoas — é um sinal de que, ainda que com atraso, o Brasil segue a trilha já percorrida por países como França e Estados Unidos.

Nesses países, os gestores formulam políticas governamentais independentemente de quem está no governo. É o que sacramenta a ideia de que os governos passam — e o Estado fica. (Patrick Cruz em “Burocratas, mas com diploma”. Revista EXAME, 14 de novembro de 2012).

Na França, a *École Nationale d’Administration* (ENA), escola de governo que inspirou a ENAP, existe desde 1945 e seus alunos estão de tal forma vinculados à ideia de máquina pública que é de lá que, desde a década de 1960, saiu cerca um terço dos ministros franceses (incluindo sete primeiros-ministros) e três presidentes - entre eles o atual, François Hollande, conforme destaca a reportagem.

Segundo dados do MPOG, a carreira é atualmente composta por 1.560 cargos, dos quais, em outubro de 2014, 1.028 estão efetivamente ocupados, distribuídos em 78 diferentes órgãos e entidades da administração pública federal, com lotação sempre em Brasília-DF. Conforme o art. 2º da Lei 7.834, de 1989, o acesso à carreira se dá, desde o início, exclusivamente por concurso público de provas e títulos e subsequente conclusão de curso de formação, sempre ministrado pela ENAP. As regras de cada concurso são previamente definidas em editais publicados no Diário Oficial da União que, se analisados e comparados, diferem ligeiramente entre si. Desde a criação da carreira, foram concluídos 11 certames, com 16 que turmas terminaram o curso de formação na ENAP.

O primeiro concurso foi divulgado com considerável alarde, “como o primeiro passo de uma revolução que vai mudar o serviço público no Brasil” (FERRAREZI,

ZIMBRÃO & AMORIM, 2008. p. 23). O concurso público de âmbito nacional, realizado pela Fundação CESGRANRIO, foi composto por provas objetivas e discursivas em português, língua estrangeira, administração, direito, ciência política, economia e história do Brasil, seguidas da submissão a prova de títulos (análise curricular) e entrevistas. Os aprovados fizeram na ENAP curso de formação com carga horária de 2800 horas, cumpridas em 18 meses, cujo conteúdo estava definido apenas em linhas gerais no edital do concurso. Foram oferecidas 120 vagas, sendo 50% para servidores públicos portadores de certificado de conclusão do 2º grau e 50 % para profissionais de nível superior não pertencentes a órgãos públicos, com idade máxima de 35 anos. Esse primeiro processo seletivo foi realizado entre janeiro e julho de 1988 e teve um total de 69.989 inscritos (cerca de 583 candidatos/vaga).

A primeira turma do curso de formação começou em 11 de agosto de 1988, com os 120 aprovados na primeira fase do processo seletivo. Na aula inaugural, o Ministro da Administração Aluísio Alves profere discurso redigido pelo próprio presidente José Sarney. Em sua fala, afirma:

Daqui sairão gerações nascidas de um processo pioneiro e revolucionário de aprendizagem que contempla o aluno na sua integralidade; que desenvolve seu potencial criativo e suas aptidões individuais; estimula sua capacidade de análise e reflexão; consolida em cada um o equilíbrio, o bom senso e a isenção dentro de elevado padrão ético.

O especialista em políticas públicas e gestão governamental formado pela ENAP terá formação teórica específica e interdisciplinar que lhe dará cultura geral e profundidade técnica.

Fara também um curso intensivo de Brasil.

A ENAP será um fórum permanente de debates sobre a realidade brasileira, em seus aspectos históricos, sociais, econômicos e culturais.

Um laboratório de ideias onde se produzirão novos conhecimentos e tecnologias de interesse da administração pública.

(Trecho da íntegra da aula inaugural, publicada na Revista do Serviço Público, vol. 116, n. 3, 1988. p. 6).

A turma ali presente, altamente heterogênea, apresentava elevada expectativa quanto ao curso e à futura carreira, cuja concepção ainda estava pouco precisa, inclusive juridicamente. Conforme afirmam Ferrarezi, Zimbrão e Amorim (2008), o curso ocorreu com algumas dificuldades e certas doses de improviso, frente à necessidade de interpretar o modelo de formação herdado da francesa ENA, adequando-o às peculiaridades da realidade brasileira. Os próprios alunos desta primeira turma, ressaltam os autores, tomaram parte ativa no processo de concepção e construção da formação e da carreira. O formato do curso incluiu três etapas:

1. Etapa de embasamento (1300 horas) – Oito meses de aulas teóricas distribuídas em sete blocos de disciplinas: Filosofia, Administração, Direito, Ciência Política, Economia, Estatística e Metodologia Científica.
2. Etapa de estágio (1000 horas) – Seis meses de estágio em órgãos públicos.
3. Etapa de complementação (500 horas) – Quatro meses de disciplinas complementares para elaboração de trabalho final.

Em todas as etapas os alunos eram avaliados por meio de trabalhos individuais e grupais, procurando privilegiar a flexibilidade, a multidisciplinaridade e a integração entre teoria e prática, com exigência de frequência mínima de 85% em todas as atividades presenciais. Dos 120 ingressantes no curso de formação, 101 concluíram o

curso em 20 de janeiro de 1990, dos quais 91 foram os primeiros efetivamente nomeados e empossados na carreira.

Após sua primeira edição, o concurso e o curso de formação para Gestores Governamentais foram reformulados em seus objetivos. Em um segundo momento, já na gestão de Fernando Henrique Cardoso, a carreira reinicia um ciclo de intensa valorização, e quatro concursos foram realizados como parte da agenda reformista e modernizadora do Estado, contexto no qual a profissionalização da alta burocracia e a adequação dos recursos humanos se tornaram tarefa prioritária, e aos novos servidores foi imputado o papel de “agentes da mudança” (FERRAREZI, ZIMBRÃO & AMORIM, 2008). Entre as alterações realizadas, foi excluído o limite de idade e passou-se a exigir formação acadêmica como requisito para participação no processo seletivo. Com base em sugestões do próprio Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que acreditava ser necessário pautar-se menos no modelo francês e aproximar-se mais do modelo estadunidense de recrutamento e formação de servidores públicos, verificou-se que era preciso articular uma formação acadêmica prévia com a formação em escola de governo, e não apenas ater-se a esta última (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Desse modo, nos concursos realizados nos anos 1990 (da 2ª à 5ª edição do curso de formação) exigiu-se, como pré-requisito, título de pós-graduação em áreas ligadas às ciências humanas, e a duração do curso de formação na ENAP foi reduzida aproximadamente à metade (variando entre 1040 e 830 horas, cursadas ao longo de cerca de 9 meses, sendo a etapa de estágio em órgão públicos extinta e substituída por um ciclo de atividades aplicadas de menor duração). O enfoque dessas quatro edições do curso de formação recaiu fortemente sobre o impulso à reforma do Estado, sempre ressaltando a mudança de um paradigma burocrático para uma lógica gerencial de administração pública (PACHECO, 2000, *apud* FERRAREZI, ZIMBRÃO &

AMORIM, 2008). A fim de cumprir esse propósito, matérias como Macro e Microeconomia, Finanças Públicas, Ciência Política e a literatura disponível sobre Reforma da Administração Pública foram enfatizadas. Essas quatro edições do curso apresentaram a mesma estrutura curricular, com variações na distribuição da carga horária. Os três eixos temáticos dessas edições foram Economia do Setor Público, Políticas Públicas e Administração Pública. Nesse segundo grupo de Gestores Governamentais aprovados em concursos ao longo dos anos 1990, começa a delinear-se um perfil: a maioria deles é jovem (tem entre 20 e 35 anos), com pós-graduação *stricto sensu* (aproximadamente 40% dos concursados ao longo da década) e, quanto às áreas de formação, há predominância de economistas, engenheiros, cientistas sociais e administradores, além de mais de 30 outras áreas de formação com menor representatividade.

As turmas seguintes, no início dos anos 2000 (6ª e 7ª turmas), cujos concursos ocorreram ainda na gestão de Fernando Henrique Cardoso, marcam um terceiro momento da formação dos Gestores Governamentais. Da ENAP começa-se a exigir uma atuação cada vez maior na produção e difusão de conhecimentos, diretrizes e modelos gerenciais com enfoque no desenvolvimento e na inovação na gestão de projetos e programas na esfera pública, deixando de enfatizar a reforma estrutural do Estado (FERRAREZI, ZIMBRÃO & AMORIM, 2008). A missão institucional da escola de governo passa, inclusive, por mudanças formais, e no curso de formação para a carreira de Gestor Governamental, o Plano Plurianual (PPA) passa a ser o centro das discussões. Observou-se, nessas edições, uma diminuição da carga horária destinada às matérias de Economia do Setor Público e uma ampliação nas matérias de Políticas Públicas, além da introdução de temas ligados a competências pessoais (liderança, negociação, entre outros), muito focados na realidade concreta da gestão de políticas públicas. O estágio

em instituições da administração pública federal também foi reintroduzido, possibilitando aprofundamento em algumas temáticas.

Os últimos onze anos marcam o quarto e atual momento da formação para a carreira de Gestor Governamental. Desde 2003, na gestão dos presidentes do Partido dos Trabalhadores, foram concluídos cinco concursos e nove turmas do curso de formação na ENAP (da 8ª à 16ª turma). Nesse contexto, a agenda governamental elege como problemas prioritários a serem enfrentados a desigualdade social e os entraves à geração de emprego e renda. Em 2004, a presidente da ENAP, Helena Kerr Amaral, declara em trabalho apresentado no Congresso Internacional do CLAD² que “o governo atual afirma o papel estratégico do funcionalismo, e as ações que concretizam esta política são a retomada dos concursos públicos regulares e a política de capacitação, visando dotar esses quadros de capacidade de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas”. A ENAP e a carreira de Gestor Governamental ocuparam papel de destaque nesse processo. Os Gestores foram, desde então, cada vez mais atuantes na gestão dos programas governamentais, à frente do que há neles de finalístico e de estratégico para o Estado brasileiro.

Quanto às edições do curso de formação para Gestores realizadas nesse período, a carga horária teve cerca de 600 horas e estabeleceu como foco temas transversais e caráter generalista, preparando para o exercício de atividades gerenciais múltiplas. O objetivo era adaptar o curso às mudanças ocorridas na gestão pública, em função das mudanças na agenda do governo, considerando a complexidade da sociedade contemporânea, a democratização e a necessidade de fortalecimento das instituições, além das exigências de um profissional que tenha capacidade de analisar, decidir e buscar resultados em prol do cidadão, amparado pela ética pública. Reforçou-se,

² Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

portanto, o aspecto generalista da carreira, e o desenvolvimento de habilidades como solucionar de problemas, tomar de decisões, articular redes e parcerias entre organizações governamentais, da sociedade civil e do setor privado, entre outras. (FERRAREZI, ZIMBRÃO & AMORIM, 2008). Foram quatro os eixos temáticos dos cursos de formação realizados a partir de 2003:

- 1- Estado, Sociedade e Democracia;
- 2- Economia e Desenvolvimento;
- 3- Administração Pública; e
- 4- Políticas Públicas.

Verifica-se que ao longo de seus 28 anos de existência, a ENAP fez constantes revisões do seu papel frente à formação dos Gestores Governamentais. A cada edição do curso de formação, aos Gestores e aos professores do curso – quase sempre acadêmicos com trajetória profissional no Estado – eram disponibilizados instrumentos de avaliação e espaço para proposição de melhorias do processo de ensino-aprendizagem, e as mudanças implementadas entre uma edição e outra do curso tiveram origem principalmente na intensa participação do corpo discente no seu processo formativo e a constante abertura da ENAP para a revisão de sua proposta pedagógica. Houve também, ao longo dos anos, momentos em que a carreira se viu diante de novas demandas institucionais, o que também impactou a maneira como cada concurso e curso de formação foi desenhado.

Para atender às expectativas que sobre ela se impõem, em 2003 a ENAP reformulou mais uma vez sua missão institucional, que tem até hoje a seguinte redação: “Desenvolver competências dos servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas”. A noção de “desenvolvimento de competências” presente em sua missão e a adoção, por parte da ENAP, de um modelo

de gestão com foco em competências traduz sua intensa preocupação com uma formação voltada para a prática, uma vez que, nesse modelo, a competência se define não apenas por um conjunto de conhecimentos (saber), mas principalmente de habilidades (saber fazer) e atitudes (querer fazer). É também dentro dessa proposta de desenvolvimento de competências que, em 2006, é publicado o Decreto 5.707, que institui uma Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP, fixando diretrizes para o desenvolvimento permanente dos servidores públicos federais e atribuindo às escolas de governo um papel fundamental nesse processo. Ou seja, a ENAP, inicialmente criada para formar os Gestores Governamentais, desde 2003 atua de forma mais ampla na formação dos servidores públicos federais, oferecendo uma gama de cursos de curta, média e longa duração, inclusive na modalidade de ensino a distância, conforme divulgado em sua página institucional na internet³.

Desde 1994, a ENAP é também a instituição responsável pela edição da Revista do Serviço Público – RSP. O periódico, que existe desde 1937, publica trabalhos de autores nacionais e estrangeiros sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública. É o mais antigo periódico do gênero em circulação no Brasil, e é atualmente classificado como B2 na área Interdisciplinar do sistema Qualis⁴ da CAPES. Seu conselho editorial é composto por acadêmicos vinculados a diferentes universidades brasileiras e estrangeiras, assim como seu corpo de pareceristas. Seu primeiro número foi editado em 1937, pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil, precursor do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP). Especialmente no meio dos Gestores Governamentais, a Revista se mostra um importante veículo de disseminação dos trabalhos produzidos pelos servidores públicos e que tenham como

³ <http://www.enap.gov.br/>

⁴ Qualis é o conjunto de procedimentos utilizados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação.

objeto as reflexões, experiências e projetos desenvolvidos no âmbito da administração pública. A missão do periódico, sempre publicada na contracapa de cada uma de suas edições, é “disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental”.

A formação em escola de governo equivale, grosso modo, a uma intensa pós-graduação *lato sensu*, ressalvada uma grande diferença: a proposta curricular é dada em função da “agenda”, da priorização de questões que, em um dado momento, são postas como centrais pelo poder estatal, gerenciado por um determinado governo democraticamente eleito. Assim, uma escola como a ENAP tem proposta substancialmente diferente de uma universidade, que goza de muito mais autonomia na gestão e na formulação de seus objetivos, suas metodologias e prioridades em termos de ensino e pesquisa. Ressalte-se aqui, entretanto, que essas duas experiências educacionais têm sua validade e enriquecem de formas diferentes a formação do aluno que por elas passa. A própria ENAP explicita que não se propõe a substituir a experiência acadêmica tradicional. Pelo contrário, procura com ela não redundar e a ela se articular (FERRAREZI, ZIMBRÃO & AMORIM, 2008). A experiência de alguns meses pela qual cada grupo de Gestores Governamentais passa ao ingressar na ENAP cria, além da possibilidade de aquisição de conhecimentos aplicados ao setor público, a oportunidade de estabelecer laços de pertencimento à categoria profissional e, mais amplamente, ao *ethos* de servidor público (a um *ethos* renovado e elitizado, cabe dizer, que se opõe à imagem do burocrata que ainda compõe o “chão de fábrica”). Este é um aspecto muito ressaltado nos relatórios de final de curso, e a rede de contatos

estabelecida fortalece progressivamente esse *esprit de corps* (FERRAREZI, ZIMBRÃO & AMORIM, 2008).

A Associação Nacional dos EPPGG – ANESP é a entidade de classe que congrega os integrantes da carreira de Gestor Governamental. Fundada em 10 de maio de 1989, a associação é composta por uma Assembleia Geral, uma Diretoria, um Conselho Fiscal e um Conselho de Ética. Cabe à Assembleia Geral, que congrega todos os associados em pleno gozo de seus direitos, eleger a cada dois anos, por voto majoritário, a liderança da ANESP. No site institucional, a entidade enfatiza que todos os diretores e conselheiros eleitos são Gestores Governamentais associados e atuam na condição de voluntários não remunerados.

A cada gestão, a ANESP, representada por seus diretores, elenca suas prioridades e eixos de atuação. A entidade basicamente transita entre uma linha de atuação que se articula com outras carreiras da administração pública em prol de conquistas para o funcionalismo como um todo e uma atuação mais orientada para o alcance dos interesses da carreira por ela representada, pendendo ligeiramente para essa última lógica de atuação. A associação também promove, com relativa frequência (pelo menos anualmente) congressos, seminários e eventos de cunho acadêmico, convidando seus associados a debater temas de interesse da categoria. A ANESP também edita, desde 2002, a revista RESPUBLICA, publicação gratuita que, em edições semestrais, divulga trabalhos produzidos por integrantes da carreira e outros especialistas nas áreas de conhecimento e de atuação profissional típicas da carreira. O objetivo, à semelhança do periódico editado pela ENAP, é estimular o debate nas áreas de Gestão Governamental e Políticas Públicas.

Acerca da formação acadêmica dos gestores governamentais, segundo informações consolidadas pela ANESP, em 2010, do total de ocupantes da carreira

(894, na ocasião), 25% possuíam pós-graduação *lato sensu* e 47% possuíam pós-graduação *stricto sensu* (sendo 38% com mestrado e 9% com doutorado). Quanto à área de formação, predominam as graduações em Economia, Administração e Direito, e as pós-graduações em Ciência Política, Gestão Pública, Sociologia e, novamente, Economia.

Os concursos para a carreira são, como já se pode supor, bastante concorridos e com considerável nível de exigência nas provas. O mais recente, com edital publicado em 2013 e ainda inconcluso (em virtude de questionamentos na esfera judicial), teve um total de 9.824 inscritos para 150 vagas previstas. O concurso anterior, com edital publicado em 2009, teve um total de 9.418 inscritos para 100 vagas previstas, e o certame realizado em 2008 contou com 10.042 inscritos para 95 vagas previstas no edital. A concorrência, portanto, vem se mantendo, com pequena variação. A questão de como se estruturam essas provas de concurso e qual tem sido o teor dos últimos certames que visaram selecionar candidatos para ingressarem na ENAP e ocuparem os cargos de Gestor Governamental constituiria, por si só, um considerável trabalho de pesquisa. Apenas para se ter uma amostra de como não se trata de uma prova banal, e de que, pelo contrário, está cada vez mais elevado o nível de sofisticação intelectual dessas provas, vale citar o exemplo do tema proposto para redação no último concurso (em 2013), no qual é apresentado um texto que relata a experiência hipotética de um Gestor Governamental que, numa conversa com colegas da carreira, expõe uma questão por ele enfrentada na sua atuação no Ministério do Trabalho e Emprego: o órgão teria destinado 2 milhões de reais em recursos públicos a um estado brasileiro para fazer uma ação educativa objetivando combater práticas de trabalho escravo na região. Diz o examinador que se trata de um estado da federação com baixos índices de escolaridade, baixa renda per capita e várias frentes de trabalho no setor agrícola. O plano de ação

estadual destinava 90% do recurso disponível para elaboração, impressão e distribuição de material gráfico, ação que certamente não seria a mais adequada para o contexto em questão, mas o recurso foi liberado porque havia previsão de ações desta natureza. A partir desse quadro de referência, foi solicitado ao candidato que fizesse, em um máximo de 80 linhas, uma problematização da situação relacionando à decisão tomada no caso hipotético os conceitos de racionalidade substantiva e racionalidade instrumental, presentes no pensamento de Alberto Guerreiro Ramos, entre outros autores. Esse é um pequeno exemplo de que as provas têm sido elaboradas de modo a buscar selecionar pessoas capazes de operacionalizar conceitos e teorias do pensamento social, ao mesmo tempo em que demonstram preocupação em trazer essas reflexões para a prática profissional no interior do Estado. Não se trata, obviamente, de uma avaliação imune a falhas e distorções em seu objetivo de selecionar as pessoas mais aptas para ocupar o cargo, mas é uma prova que minimamente suscita reflexões e associações de elevado nível intelectual no candidato que a responde e que para ela busca preparar-se. É seguro dizer, inclusive, que as habilidades intelectuais priorizadas nessas provas privilegiam os candidatos que, dentro ou fora do contexto acadêmico, estão habituados à prática do processo intelectual.

Os Gestores parecem ser, à primeira vista, aqueles profissionais altamente qualificados idealizados nos anos 1980, que viriam mudar a cara da administração pública numa nova democracia. Para Guedes (2012), o perfil do Gestor Governamental tinha sido pensado por oposição ao tecnocrata que ocupou os quadros do Estado principalmente ao longo da Era Vargas e do período de regime militar. Mas pesquisas apontam que o perfil dos altos funcionários do Estado brasileiro tem mais continuidades que rupturas ao longo da história recente, e o perfil da chamada tecnocracia na ditadura coincide claramente com o perfil do Gestor Governamental na democracia: a

polivalência, a disposição para a mobilidade e a postura diligente e dinâmica (GUEDES, 2012). Em suma, as elites do servidorismo público que emergiram ao longo do século XX no Brasil são, no geral, altamente qualificadas e possivelmente guardam mais semelhanças que diferenças entre si.

Acerca do tema, diferentes autores (MARTINS, 1985; SCHNEIDER, 1994; LOUREIRO, 1997; *apud* GUEDES, 2012) esclarecem que as elites da tecnocracia estatal não estiveram, ao longo da ditadura militar, compromissadas com práticas de repressão política, e que no cotidiano das políticas industriais e macroeconômicas, na atuação como especialistas em finanças públicas ou articuladores de projetos setoriais, os altos funcionários das empresas estatais ou de Ministérios como o da Fazenda, Minas e Energia, Indústria e Comércio, assim como outros técnicos, estavam quase sempre completamente afastados da discussão de temas imediatamente centrais para os rumos políticos do regime, e nada podiam decidir diretamente sobre a atuação dos militares e a gestão dos aparatos de repressão (GUEDES, 2012).

Observa-se, portanto, que desde o Estado Novo há um processo contínuo (embora nem sempre linear) de construção de espaços para atuação altamente profissionalizada no Estado, mas que ganhou força a partir da segunda grande reforma administrativa do Estado, conduzida principalmente a partir da gestão FHC. Na atualidade, esse processo segue e, ao elencar como características desejáveis de um servidor que integre a alta gestão pública, além de elevado nível técnico, elementos como compromisso com a formação permanente, produção e compartilhamento de conhecimentos, reflexividade, capacidade crítica e sentido de missão, o perfil delineado ganha outra dimensão e transcende amplamente o mero exercício instrumental de atribuições ligadas a um ofício. É nesse sentido que uma carreira como a de Gestor Governamental surge a partir de um *ethos* de intelectual.

CAPÍTULO 3

Servidores intelectuais ou intelectuais servidores?

O termo “intelectual” não possui um significado unívoco. Schwartzman (1987) os define, em sentido amplo, como pessoas dotadas de uma competência intelectual reconhecida, e que procuram transmitir um conteúdo transcendente (político, ideológico, ético, religioso, etc.), cuja validade tende a ser legitimada por seu conhecimento especializado. Mas como categoria social, os intelectuais se definem não só pelo seu conhecimento, mas mais especificamente pela relação que estabelecem com o poder. Como parte de uma *intelligentsia*, eles são aqueles que procuram oferecer a suas sociedades uma interpretação delas mesmas, atribuindo a si um lugar especial de prestígio e poder em seu meio como formuladores dessa interpretação (SCHWARTZMAN, 1979).

Neste ponto, cabe fazer um breve resgate da historicidade e dos sentidos atribuídos às noções de intelectuais e de *intelligentsia*. De acordo com o historiador Carlos Eduardo Vieira, a palavra *intelligentsia* popularizou-se em 1844, na região da Polônia, então Prússia, por meio da obra *Em amor à pátria*, do filósofo e político Karol Libelt. Naquele contexto, o vocábulo foi utilizado em referência aos membros bem educados da sociedade que, apoiados na razão e no conhecimento, assumiriam as responsabilidades de defender os interesses da pátria e do povo. Em suma, o termo pressupunha a sensibilidade e a responsabilidade dos cultos no tocante à educação do povo e à afirmação da nação (VIEIRA, 2008).

Na Rússia, também na primeira metade do século XIX, o termo era amplamente utilizado na língua coloquial, mas ganhou especial notoriedade por meio das obras do

romancista e dramaturgo Ivan Turgenev⁵. Significados importantes delinearam-se a partir daí, e a noção de *intelligentsia* se associou, na Europa Oriental, à ideia de uma elite que se distinguia pelo grau de formação e de competência para tratar com o conhecimento erudito e com a cultura em geral, em contraste com as elites definidas em termos de sangue ou de posição econômica. Vinculou-se, ainda, à ideia de grupo que, gozando de capacidades superiores de análise e de elaboração de propostas sociais, se constituía como protagonista político privilegiado (VIEIRA, 2008). Vale mencionar que, ainda dentro do cenário russo, tal pretensão elitista dos que reivindicavam para si o lugar de *intelligentsia* também foi amplamente criticada e ironizada por figuras como Dostoievski, Trotsky e Chekhov, que consideravam que essa suposta representante de um *ethos* de renovação, progresso e modernidade, seria, na verdade, uma elite soberba incapaz de representar interesses universais e racionais. Mas, como aponta, Martins (1987), a *intelligentsia* foi precursora de uma sociedade civil em gestação no leste europeu. Não era alienada, mas socialmente isolada, movida pela utopia e pelo sentido de missão.

Já na passagem do século XIX para o século XX, os sentidos do termo *intelligentsia* foram apropriados pelo cenário francês, mas dando lugar ao uso da categoria “intelectual”. Vieira (2008) aponta como marco simbólico da emergência da palavra, no sentido aqui mencionado, o texto-manifesto *J'accuse*, carta de Émile Zola publicada em 1898 como manchete do jornal *L'Aurore*, tornando pública sua visão acerca do controverso julgamento de um capitão do exército francês injustamente condenado por traição (caso Dreyfus). O episódio demarcou a ação pública de artistas,

⁵ Vieira (2008) exemplifica o modo como Turgenev fez uso da palavra *intelligentsia* citando Dimitry, personagem da novela *Rudin* (1856) que “encarnou o protótipo da *intelligentsia*: homem culto, orador eloquente, nacionalista e defensor apaixonado de mudanças sociais”. E ressalta que “entre os analistas da obra de Turgenev prevalece a ideia de que esse personagem foi modelado a partir do exemplo histórico do anarquista e revolucionário russo Mikhail Bakunin (1814-1876)”.

cientistas e escritores contra o Estado, que havia quebrado normas jurídicas no processo. Émile Zola, Octave Mirbeau, Anatole France, Marcel Proust, Henri Poincaré, Émile Durkheim, entre outros, manifestaram-se em favor do militar, reivindicando nos meios de comunicação da época que a justiça francesa analisasse o caso apoiada em normas jurídicas de valor universal e não em função de interesses do Estado. Nesse contexto, os intelectuais foram entendidos como aqueles que, por um lado, eram defensores da liberdade e da justiça, e, por outro lado, estavam engajados contra o Estado republicano, do mesmo modo como, na Rússia, a *intelligentsia* se caracterizava por um engajamento contra o czarismo.

Tais episódios evidenciam a construção de uma estreita relação entre as palavras *intelligentsia* e intelectuais e a esfera política, a atividade cívica e a crítica do poder instituído. As duas palavras nomeiam, no contexto europeu dos séculos XIX e XX, um sujeito político coletivo que surge a partir de uma mudança de comportamento de elites cultas, fruto de transformações nas condições materiais de organização que propiciaram a formação de uma identidade dos intelectuais como protagonista político (VIEIRA, 2008). Fica também expressa a concepção de que a *intelligentsia* constitui um estrato social substancialmente distante de sua própria sociedade e “possuidor de um sentimento de responsabilidade pela liderança moral da nação” (GELLA, 1976 *apud* MARTINS, 1987).

Já numa perspectiva propriamente sociológica, Mannheim pensa os intelectuais como fenômeno social essencialmente moderno, cuja gênese marca “a última fase do crescimento da consciência social” (MANNHEIM, 1974, p. 77). Formam um grupo social bastante heterogêneo, uma vez que, na modernidade, os intelectuais deixam de constituir uma casta ou estamento fechado, assemelhando-se mais a um estrato aberto ao qual ganham acesso pessoas das mais variadas procedências. Por consequência,

“uma visão unitária do mundo já não pode mais imperar, e o hábito de pensar dentro de um sistema escolástico fechado dá lugar ao que se pode chamar de processo intelectual” (MANNHEIM, 1974, p. 91).

Mannheim recebeu críticas a respeito dessas formulações, às quais respondeu reiterando que usou o termo *intelligentsia* de maneira descomprometida, sem pretender usá-lo para designar um grupo livre de relações de classe, mas reconhecendo que os intelectuais não reagem de modo coeso às situações que se lhes apresentam. Para Mannheim, é sociologicamente relevante o fato de a *intelligentsia*, enquanto tipo social, ter motivações ambivalentes e afiliações múltiplas. Ao afirmar que a *intelligentsia* não está vinculada a um tipo específico de pertencimento social, Mannheim enfatiza, na visão de Ferreira e Britto (1994), a formação (ou treinamento). É por meio de sua formação, e não em razão de sua origem, que o intelectual passa a pensar problemas segundo várias perspectivas e transitar entre controvérsias. O seu “desenraizamento” de um lugar de classe é decorrente da experiência socializadora propiciada pela escolarização.

A *intelligentsia* protagoniza a reflexão crítica, formula projetos para a sociedade e deixa sua marca na interpretação dos problemas mesmo quando não ocupa um lugar de poder. Sua preocupação central é o chamado processo intelectual, ou seja, “o esforço contínuo de avaliar, diagnosticar e prognosticar, descobrir alternativas quando aparecem, compreender e localizar os diferentes pontos de vista antes de rejeitá-los ou assimilá-los” (MANNHEIM, 1974, p. 138), e sua aparente falta de identidade é, na visão de Mannheim, sua força, pois representa a possibilidade de filiação a vários grupos com mobilidade e independência.

Em Mannheim, portanto, a *intelligentsia* é pensada de forma distinta do sentido original do termo. Ela pode transitar por vários grupos sociais, com um posicionamento

que tende mais para o amplo questionamento e permanente problematização que para o engajamento político. Sua ação é reflexiva, e no seu processo intelectual, poderia inserir-se em múltiplos contextos. Esse seria a atuação da *intelligentsia* na modernidade.

Há, no contexto brasileiro, uma frente de estudos e pesquisas sobre o campo intelectual, focando predominantemente a primeira metade do século XX. Luciano Martins, em seu ensaio *A gênese de uma intelligentsia: os intelectuais e a política no Brasil - 1920 a 1940*, traz como proposição central a ideia de que uma *intelligentsia* se constitui no Brasil no início dos anos 1920, num contexto de efervescência cultural, de renovação e de aspiração a reformas econômicas, sociais e políticas. Uma série de pensadores manifestava vigorosa indignação frente ao “atraso” do país, tão distante do “mundo civilizado”. Nesse contexto se dá o movimento modernista, criado por um grupo de intelectuais cujas preocupações envolvem os domínios cultural e político. Como relata Martins (1987):

A Semana de Arte Moderna, por eles organizada em São Paulo, em 1922, e o escândalo que ela causa, de certo modo valem como uma certidão de nascimento de uma intelligentsia que parece finalmente constituída. Seus membros vêm de horizontes sociais e políticos distintos; não foram socializados em nenhum “gymnasium”; na maioria são autodidatas, mas informados sobre tudo o que se produz no estrangeiro; alguns bafejados pela fortuna, outros muito pouco; vivem em cidades diferentes, encontram-se em livrarias, cafés ou nos salões que se abrem para eles; fundam revistas dessas que, na maioria das vezes, não duram mais que três números (Estética, A Revista, Verde, Revista de Antropofagia, etc.), e têm muitas divergências entre si - como toda intelligentsia. Em comum, têm um mesmo espírito de renovação,

que quer se transformar em ação política - e compartilham os problemas que a época opõe a tais iniciativas (MARTINS, 1987, p. 13).

Essa *intelligentsia* em formação era, contudo, na visão de Martins (1987), incapaz de pensar um projeto de sociedade, embora reivindicasse esse lugar de liderança moral da nação. Ao contrário da *intelligentsia* russa, os intelectuais brasileiros queriam agir, mas não tinham clareza do que exatamente almejavam para o país. Eram marcados pelo sentimento de impotência e pela ambivalência entre a esperança e o desespero. Sem utopias, a eles restava o ufanismo misturado às queixas frente a “instituições atrasadas e rígidas” (p. 17). De todo modo, uma elite intelectual atribui a si mesma a tarefa de tirar do país o signo do atraso. O caminho para isso seria o de “organizá-lo”, não o de revolucioná-lo. Seu pensamento não se orienta, portanto, por um engajamento político, mas já por uma certa mentalidade tecnocrática de mudança social.

As reformas organizadoras iniciaram-se, conforme relata Martins (1987), pelo campo cultural. A estruturação deste campo significava, para a *intelligentsia* brasileira, a criação de instituições modernas, capazes de difundir essa mensagem de renovação e criar identidade social, reconhecimento e um mercado para intelectuais. O campo cultural, conclui Martins, “é politizado antes mesmo de estruturar-se” (p. 19), sofrendo desde o início a intervenção estatal. O Estado, com apoio dos intelectuais, encarrega-se da organização, supostamente representando o interesse geral, quando, na verdade, a sociedade civil pouco participava ou impunha limites à sua ação.

A Era Vargas marca uma efetiva ascensão dessa elite burocrática, contexto em que intelectuais inserem-se em diferentes frentes de atuação no Estado. Passam, a partir daí, a compor uma nova categoria social, fruto de uma expansão colossal da máquina estatal (MICELI, 2001). É sob a gestão do Ministro da Educação e Saúde Pública

Gustavo Capanema, no período de 1934 a 1945, que a *intelligentsia* começa efetivamente a integrar o Estado, em pleno autoritarismo. O domínio da cultura, foco da análise de Miceli (2001) e de outros autores, passa a ser um “negócio oficial”, com orçamento próprio e um corpo técnico para atuar nos setores de produção, difusão e conservação do trabalho intelectual. Segundo Miceli (2001), a burocratização e a progressiva racionalização de carreiras desse gênero “pouco tem a ver com a concessão de encostos e prebendas com que os chefes políticos oligárquicos costumavam brindar seus escribas e favoritos”, e “cumpre admitir que o novo estágio da divisão do trabalho administrativo acabou suscitando mudanças de peso nas relações entre os intelectuais e a classe dominante” (MICELI, 2001, p. 198).

Os intelectuais que integravam o Estado na Era Vargas constituíam, desse modo, uma elite burocrática pouco vinculada a partidos ou facções políticas, com autonomia frente a interesses regionais. E quanto mais o Estado se tornava uma instância hegemônica de difusão cultural, mais essa *intelligentsia* conquistava condições materiais e institucionais para conciliar seus projetos intelectuais com seus encargos no serviço público (MICELI, 2001). Diante desse quadro, a questão colocada por Martins (1987) é: “seria o caso de pensar que ela (a *intelligentsia*) começa a acreditar que sua ‘missão’ só pode realizar-se através do Estado?” (p. 23). Sua relação com o poder estatal está, neste ponto, também marcada pela ambivalência, uma vez que, levados ao Estado pela ponte que este pode viabilizar para a modernidade, esses intelectuais, na vigência do Estado Novo, “se situam no interior de um Estado cuja forma autoritária condenam” (MARTINS, 1987, p. 24).

A relação que esses profissionais de inteligência passaram a ter com o Estado é, desde a geração de 1920, um lugar contraditório. Entrando nas instituições estatais, inserem-se numa situação de dependência material e institucional que passa a moldar

suas relações. Esses intelectuais viveram profundos dilemas na condição de filiados a um regime autoritário. O Estado, entretanto, lhes conferia melhores condições para a feitura de obras que impactassem a sociedade, construindo a “cultura brasileira” por meio das dotações oficiais.

É assim que, para Miceli (2001), uma *intelligentsia* brasileira surge e revoluciona, inicialmente, o campo da cultura, contesta, valoriza as chamadas “raízes brasileiras”, incomoda-se com o atraso cultural do país, busca caminhos para a inserção deste no quadro moderno, chama por reformas, mas não se estabelece como autônoma em relação ao Estado. Na visão do autor, a inserção de intelectuais no Estado brasileiro tem uma razão óbvia: a existência de um tratamento privilegiado, um conjunto articulado de direitos e prerrogativas de que dispõe, de modo geral, o quadro de pessoal ocupante de carreiras no serviço público. Tais direitos foram, por sinal, substancialmente ampliados na Era Vargas (e foram progressivamente ampliados desde então, até começaram, muito recentemente, a sofrerem um processo de redução), o que coopta um contingente importante de intelectuais para ocupar os escalões superiores do serviço público (MICELI, 2001). O autor afirma, ainda, que o Estado transforma-se, por essa via, na “instância suprema de legitimação das competências ligadas ao trabalho cultural, técnico e científico, passando a atuar como agência de recrutamento, seleção, treinamento e promoção do público portador de diplomas superiores” (MICELI, 2001, p. 203).

Percebe-se, nesse processo, a constituição de um crescente mercado público de postos para intelectuais, sendo estes recrutados, segundo a análise de Miceli, por um mecanismo de cooptação. Foram cooptados como profissionais de tempo parcial, como consultores, como ocupantes de cargos de confiança, como diretores de órgãos governamentais, como ocupantes de novas carreiras criadas em função da extensão que

máquina estatal passou a ter principalmente a partir da Era Vargas. Um grupo seletivo foi convocado a ocupar, nas palavras de Miceli, “as trincheiras do poder”. Ele destaca que enquanto alguns intelectuais sujeitaram seus escritos às exigências postas pelos encargos da convocação que os trouxe ao convívio com o poder, outros seguiram resguardando sua produção intelectual das injunções partidárias e das demandas de facções com que colaboravam. Mas, para o autor, em alguma medida todos prejudicaram a sua “carreira intelectual”, isto porque tanto a carga de trabalho quanto a própria natureza desse papel profissional no interior do Estado não propiciam um processo intelectual nos moldes do que se costuma desenvolver em outros contextos, como o acadêmico. Ele admite, em contrapartida, que esses profissionais, ao ingressarem no Estado, “acabaram se tornando modelos de excelência da classe dirigente da época à medida que suas obras se converteram em paradigmas do pensamento político do país”, e “o valor social conferido à colaboração dessa elite transparece com nitidez nas recompensas com que foi brindada” (MICELI, 2001, p. 210).

Miceli é um severo crítico da *intelligentsia* brasileira, e reforça a tese de sua singularidade em relação aos intelectuais em outros países. Esmera-se em questionar a relação dos intelectuais brasileiros com o Estado. Por ocasião do lançamento do seu livro “Intelectuais à brasileira”, em 2001, ele afirma, em entrevista à revista *Veja* que a cooptação da intelectualidade brasileira pelo poder é um dado estrutural, e que

nos últimos trinta anos, o mundo intelectual se adensou no Brasil. A rede universitária se ampliou, a indústria cultural se tornou mais forte, há mais editoras, mais publicações de interesse geral ou especializado. Mesmo assim, a cooptação continua tão poderosa quanto sempre foi. Basta olhar os quadros do governo FHC. Seus principais funcionários

são oriundos da universidade. As pessoas dão justificativas divertidas para se bandearem de um campo a outro. "Vou fazer o bem", costumam dizer. Mas a verdade pura e simples é que o Estado tem um poder de atração incrível sobre os intelectuais brasileiros. E, veja bem, isso não é igual em todos os lugares. Não é assim nos Estados Unidos e também não é assim na França, para citar dois países nos quais o Brasil costuma se espelhar. (Sérgio Miceli em entrevista à Revista VEJA, 25 de julho de 2001)

No prefácio de seu livro, Miceli é criticado por Antônio Cândido: “nessa batalha das interpretações, ele (Miceli) nem sempre escapa ao risco de condenar em vez de compreender (...). É que a atitude de Miceli é polêmica, e talvez ele julgue mais do que seria preciso” (p. 73). Ele não se preocupa, segundo Antônio Cândido, em fazer uma distinção teoricamente fundamentada entre os intelectuais que “servem” e os que “se vendem” ao Estado. Cândido afirma também que, no processo intelectual,

estão envolvidos os homens, com a sua carne e a sua alma, de modo que conviria acentuar mais que um Carlos Drummond de Andrade “serviu” o Estado Novo como funcionário que já era antes dele, mas não alienou por isso a menor parcela da sua dignidade ou autonomia mental. Tanto assim que as suas ideias contrárias eram patentes e foi como membro do gabinete do ministro Capanema que publicou os versos políticos revolucionários de “Sentimento do mundo” e compôs os de “Rosa do povo”. Já um Cassiano Ricardo se enquadrou ideologicamente e apoiou pela palavra e pela ação, porque o regime correspondia à sua noção de democracia autoritária e nacionalista (...). Outros que nem vale a pena nomear, para poderem repousar com menos infelicidade no seio de

Deus, eram pura e simplesmente escribas vendidos, sem alma e nem fé.
(CÂNDIDO, 2001, p. 74)

É temerário, portanto, um esforço compreensivo que resulte em uma tentativa de generalização acerca dessa *intelligentsia* brasileira, ainda mais quando, como aponta Antônio Cândido sobre o trabalho de Miceli, se procura fazer juízos a respeito da realidade ao mesmo tempo em que se pretende compreendê-la.

Subjaz à tese de Miceli a ideia de que a vida intelectual está adstrita, na contemporaneidade, à carreira acadêmica, e mais do que isso, à produção de saberes sem compromisso direto com uma dimensão aplicada. Ao defender a pureza e a total autonomia da atividade intelectual em relação a outros campos, Miceli defende, basicamente, a academia, opondo-a ao Estado. Ainda na entrevista mencionada, ao responder se é possível conciliar uma carreira no Estado com a atividade intelectual, ele assevera:

Não. Hoje em dia, é absolutamente impossível. No tempo de Joaquim Nabuco dava certo. Pense em suas obras mais importantes. “Um Estadista do Império” é uma biografia de seu pai. Seu segundo livro fundamental, “Minha Formação”, é de memórias. Ele usava sua vivência familiar como ponte para brilhantes análises políticas. Hoje, não dá mais para construir uma trajetória intelectual calcada em trabalhos desse tipo. Não dá para fazer carreira com as memórias de papai. É preciso fazer teses e ganhar títulos na universidade. É preciso um longo investimento. Não dá para jogar nos dois tabuleiros ao mesmo tempo. (Sérgio Miceli em entrevista à Revista VEJA, 25 de julho de 2001)

Vale questionar tal concepção. Verifica-se na contemporaneidade, como o próprio Miceli admite, uma inserção cada vez maior de pessoas com intensa trajetória e atividade intelectual nas carreiras de Estado. Essas carreiras têm sido, inclusive, desenhadas para recrutar um perfil intelectual de servidor. Pensar que o Estado tem recrutado pessoas para interromper-lhes o processo intelectual é até possível, mas não parece razoável.

Apenas o início do século XX foi o período analisado pelos autores até aqui citados como intérpretes desse movimento de inserção de intelectuais brasileiros no Estado, contexto no qual, de fato, as estruturas existentes ainda gozavam de incipiente organização jurídica e administrativa, e uma mentalidade burocrática ainda estava começando a se estabelecer. Ocorre que, conforme já exposto a longo deste trabalho, consideráveis mudanças se processaram a partir dos anos 1930 na maneira como a administração pública funciona e está organizada. A alta gestão pública, aqui analisada, muito foi impactada por tais mudanças no servidorismo público. Embora ainda se possa falar (e talvez, no Brasil, nunca se deixará de falar) em servidores públicos apadrinhados politicamente, em burocratas que carregam em si o signo da profunda alienação frente ao que extrapola suas atribuições de teor puramente instrumental, cada vez mais se percebe, nos estudos sobre a administração pública, uma mudança de paradigma.

A criação da carreira de Gestor Governamental em 1989 foi um dos frutos desse longo processo, e pode ser entendida como um nicho mais estruturado de atuação intelectual no Estado, ampliando as possibilidades de levar adiante projetos intelectuais fora do contexto acadêmico. Talvez seja justamente contra isso que Miceli tão veementemente se opõe. Para Miceli, essa impossibilidade está posta quando o autor explicita que é pela cooptação que esses intelectuais são atraídos para o Estado, e nesse

processo abdicam de seus projetos intelectuais. Pois, segundo sua concepção, *“não dá para jogar nos dois tabuleiros ao mesmo tempo”* e *“é preciso fazer teses e ganhar títulos na universidade; é preciso um longo investimento”*. A correspondência entre *intelligentsia* e academia está, portanto, no bojo da intransigência de Miceli frente a formas de vida intelectual alternativas às universidades e centros de pesquisa.

Se, numa outra perspectiva, a questão colocada por Miceli é que os projetos intelectuais desses altos servidores públicos estariam sujeitos a limites próprios de sua atuação cotidiana e a pressões e imperativos de ordem política, que lhes limitam a autonomia, cabe questionar aos intelectuais que estão no interior da academia, por exemplo, se estes também não costumam levar adiante seus projetos intelectuais se deparando com limites cotidianos de natureza prática, bem como pressões e imperativos de ordem político-ideológica.

A metodologia de Miceli, que consiste basicamente no estudo documental de um rol de biografias de intelectuais que foram chamados por dirigentes políticos a ocupar cargos públicos ao longo da primeira metade do século XX, pode ter levado o autor a algumas generalizações não aplicáveis à contemporaneidade. O quadro da época estudada por Miceli era de pouco mais de uma dezena de pessoas identificadas como dotadas de alto grau de erudição e produtoras de relevantes obras no campo intelectual ingressando no Estado e, paralelamente a suas funções, desempenhando uma atividade intelectual desconectada de sua atividade no posto público por ela ocupado. Hoje, se é válido tomar como exemplo o perfil daqueles que compõem a carreira de Gestor Governamental, esse dado passa a ser estrutural, e é preciso considerar a intencionalidade estatal nesse processo.

Ao estruturar um nicho para atuação de profissionais altamente qualificados, estimulando-os a pensar a gestão de políticas públicas e propor inovações e mudanças

incrementais, o poder está buscando estabelecer uma parceria com esses intelectuais, que farão, em alguma medida, da agenda do Estado sua própria agenda de pesquisa e de produção intelectual. Dessa forma, já não haverá grandes dissociações entre o objeto do estudo e o do exercício profissional, o que é diferente do caso de Carlos Drummond de Andrade, um dos analisados por Miceli, que, ao ocupar um posto público na gestão de Gustavo Capanema, Ministro da Educação e Saúde Pública no período de 1934 a 1945, era “um poeta-funcionário em uma encruzilhada, prensado entre as exigências de uma obra de criação pessoal e a prestação de serviços políticos” (MICELI, 1999, p. 129).

CAPÍTULO 4

À guisa de conclusão – o que esperar de intelectuais no Estado?

O Estado precisa seguir ampliando sua capacidade de prever e solucionar problemas, pensando em termos de longo prazo. Um projeto de intelectualização da alta administração pública como o aqui descrito pode contribuir em larga medida para que essa capacidade se estruture, fortalecendo o Estado para além dos governos que por ele passam, e aperfeiçoando os serviços por ele prestados independentemente de qual partido político esteja no poder. Os integrantes da carreira de Gestor Governamental, mais do que operadores de um projeto de governo, são um corpo de agentes de mudanças de longo prazo.

Mas ainda é frequente que se associe a estabilidade de que gozam os servidores públicos a um privilégio. Que fica esclarecido: não se trata de uma benesse. A estabilidade, apesar de todo o impacto adverso que ela pode causar no caso dos

servidores com mau desempenho profissional, tem por função impedir que as peças da máquina estatal sejam trocadas constantemente, ao sabor dos interesses políticos da vez e em prejuízo da continuidade das políticas públicas. No caso dos servidores que compõem a alta gestão, aqui colocada em discussão, o fato de que gozem dessa segurança jurídica, aliado a uma elevada formação acadêmica e nível intelectual, os torna paulatinamente figuras de grande valia e de grande responsabilidade no Estado. Todo esse processo, contudo, é recente, e convém que os desdobramentos dessa inserção sigam sendo observados.

Em recente entrevista, concedida por ocasião do dia do servidor público, comemorado no dia 28 de outubro, o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, que foi a grande referência da reforma administrativa do Estado nos anos 1990 e um grande incentivador da profissionalização dos servidores, declarou à Agência Senado⁶ que “a imagem do paletó pendurado na cadeira vazia — o estereótipo clássico das repartições — é cada vez mais rara”, mas pondera que “por mais reformas que se façam, o funcionalismo nunca deixará de ser alvo de artilharia pesada”. As representações historicamente construídas acerca do serviço público ainda perduram, e provavelmente será lento e desafiador o processo de construir uma imagem pública que qualifique em vez de desabonar os servidores. Parte disso possivelmente deriva de uma indiferenciação, na representação popular, entre aqueles que ocupam cargos políticos e os que constroem uma carreira como ocupantes de postos públicos de ordem tecnocrática.

A matéria da Agência Senado enfatiza, ainda:

⁶ A Agência Senado é um veículo de comunicação vinculado à Secretaria Especial de Comunicação Social do Senado Federal, voltado para a geração e difusão gratuita pela Internet de notícias, informações e imagens de interesse público.

As críticas ficaram datadas. O serviço público no Brasil já não é uma casta de burocratas despreparados, pouco afeitos ao trabalho e repletos de mordomias. Basta verificar a qualificação da nova geração de funcionários públicos. No Poder Executivo federal, a grande maioria, 66,5%, tem diploma universitário. A parcela pós-graduada praticamente dobrou de dez anos para cá, passando de 12% para 21% — metade tem doutorado. No caso dos que não passaram do ensino fundamental, o índice caiu de 17% para 7%. Nos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) e esferas (estadual e municipal), a máquina pública também vem se profissionalizando de forma extraordinária. Esses números são motivo suficiente para que no Dia do Servidor Público - 28 de outubro - o país comemore.

Cabe problematizar, por outro lado, que se esse crescente processo de profissionalização e intelectualização ocorre mais intensamente na alta administração, corre-se o risco de reforçar a emergência de um *ethos* renovado porém elitizado no interior da máquina estatal. E nos termos de Luciano Martins, fica mantido o problema criado pelo DASP ao estruturar e desenvolver a alta administração enquanto pouco se investe na qualificação e na melhoria das condições de trabalho dos servidores que há mais tempo compõem os quadros públicos e diretamente atendem a população na prestação de serviços.

Mas talvez esse dado seja justamente o que torna os intelectuais intelectuais. É um ponto de convergência dos autores referenciados no escopo deste trabalho a interpretação do intelectual como uma figura que, além de ser movida por um sentido de missão, toma para si um lugar de intérprete privilegiado do rumo a ser seguido para concretizar um projeto de emancipação e modernização do Estado e da sociedade. A

intelligentsia é, nesse sentido, um grupo necessariamente seletivo e prestigiado, e não se mostra factível a ideia de instituições estatais intensamente povoadas por intelectuais, problematizando os rumos do país. Até mesmo na perspectiva mannheimiana, que defende uma ampla inserção de intelectuais no tecido social por meio de múltiplas afiliações, a descrição dessa categoria social invoca um caráter elitista, inclusive com uma tendência para perder contato com a realidade cotidiana, seja confinando-se em seu gabinete, seja pelo aprendizado livresco (SILVA, 2007). Faz sentido, portanto, que os Gestores Governamentais reforcem seu pertencimento a um *ethos* intelectual com base em sua afirmação como categoria diferenciada de servidor público.

Como um ser eminentemente crítico do poder instituído, intelectuais encontram um terreno tanto fértil quanto espinhoso no Estado. É preciso que esses profissionais estejam permanentemente atentos à maneira como sua intelectualidade é, de fato, uma voz que representa renovação e impacta os processos decisórios ou é apenas apropriada como estratégia de justificação e legitimação de práticas políticas que, na sua essência, não incorporam a contribuição da crítica intelectual. E talvez nesse cenário, faz sentido que cada um e o conjunto de servidores assumam uma das posições a que Miceli faz referência em “Intelectuais à brasileira”: serão “intelectuais-funcionários” ou “funcionários-intelectuais”? De todo modo, sua trajetória implicará o trânsito entre os campos acadêmico, técnico e político, e certamente eles se depararão com as contradições inerentes a esse trânsito.

Schwartzman (*apud* MICELI, 1999), ao analisar o processo de inserção de intelectuais na administração pública promovido na gestão de Gustavo Capanema na era Vargas, identifica que esses servidores públicos assumiram o papel de promover uma “modernização conservadora”, “substituindo elites políticas tradicionais por outra mais jovem, mais competente, dotada de um cabedal técnico atualizado, decidida a instilar

maior eficiência no sistema político” (MICELI, 1999). Percebe-se que a expectativa que cerca os Gestores Governamentais desde a criação da carreira é dessa mesma ordem, e que esse processo de renovar a gestão pública, enfraquecendo os modelos de gestão fundados no patrimonialismo e na burocracia vazia e ultrapassada, busca concretização há bastante tempo.

Ângela de Castro Gomes, pesquisadora que estudou historiadores que ocupavam cargos públicos no Estado Novo de Vargas, tem seu trabalho citado e reverenciado pelo próprio Miceli, apesar das discordâncias entre os dois. Na visão de Gomes, diversos desses historiadores desenvolveram uma carreira expressiva, tornando praticamente indissociável sua atividade intelectual do seu desempenho como ministros, diplomatas, entre outros cargos. Desse modo, para a pesquisadora, a compatibilidade não só é possível como não macula em nada a atividade intelectual (GOMES apud MICELI, 1999). Miceli, entretanto, mais uma vez defende ferrenhamente sua tese e não poupa críticas a Gomes, dizendo que a produção intelectual dos historiadores por ela mencionados não passava de propaganda política varguista, “proselitismo escancarado” (MICELI, 1999, p. 132). Miceli provavelmente criticaria, com base nesse mesmo argumento, os trabalhos que alguns dos 76 Gestores Governamentais atualmente trabalhando na gestão do Programa Bolsa Família têm apresentado em eventos acadêmicos nacionais e internacionais acerca da temática. Apesar de todos os esforços, é possível que esses profissionais estejam, pra Miceli, a serviço do Partido dos Trabalhadores.

Enquanto servidores que integram, em alguma medida, uma cúpula de poder na administração pública, os Gestores estarão sempre lidando com o ceticismo de quem não lhes valida o processo intelectual e de quem os percebe como cooptados pela máquina estatal. Só os resultados advindos de seu exercício profissional e a qualidade

de sua produção intelectual serão capazes de mostrar qual é seu papel e se são, de fato, parte de uma *intelligentsia* brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a fazer uma análise da forma como a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi concebida, fazendo uma relação dessa categoria profissional com a noção de intelectuais conforme discutida por Sérgio Miceli e outros autores que analisaram o Estado brasileiro na primeira metade do século XX. Acima de tudo, procurou-se ressaltar que o Estado brasileiro vivencia mudanças, e que o perfil do servidor que atualmente ocupa a alta gestão num cargo como o de Gestor Governamental é tanto fruto quanto agente dessas mudanças, que ainda estão em curso. Mais estudos são necessários a fim de que o tema seja melhor explorado em sua complexidade. Cabe, como continuidade à breve reflexão aqui proposta, propor um estudo de natureza qualitativa que investigue mais detalhadamente, com base na realidade concreta, o cotidiano do exercício profissional dos Gestores Governamentais, a fim de melhor compreender se o trabalho desses profissionais efetivamente corresponde ao que foi disposto de maneira tão idealizada no projeto de criação da carreira e da escola de governo que é responsável por garantir sua formação.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho de Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.
- BRASIL. Cargos e carreiras do Ministério do Planejamento. 2014. Disponível em:
<<http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=80&ler=s925>>
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.
- CÂNDIDO, Antônio. Prefácio. In: MICELI, Sérgio. *Intelectuais à brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza. A gerência equalizadora: estratégias de gestão no setor público. In: MARTINS, P. E.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 277-312.
- CHEIBUB, Zairo; MESQUITA, Wania Amélia Belchior. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. Brasília: ENAP, 2001.
- CHIAVENATO, Idalberto. Evolução da administração pública no Brasil e no mundo: o sistema patrimonialista, burocrático e o paradigma pós-burocrático. In: _____ . Administração Geral e Pública. 3. Ed. São Paulo: Manole, 2012. pp. 97-127.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, P. E.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 133-158.

- FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia; AMORIM, Sônia Naves. A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006. Cadernos ENAP, vol. 33. Brasília: ENAP, 2008.
- FERREIRA, Luiz Otávio & BRITTO, Nara. Os intelectuais no mundo e o mundo dos intelectuais: uma leitura comparada de Pierre Bourdieu e Karl Mannheim. In: PORTOCARRERO, V. Org. *Filosofia, história e sociologia das ciências I: abordagens contemporâneas*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/rnn6q/pdf/portocarrero-9788575414095-07.pdf>>
- GUEDES, André Teles. Elites estatais e reforma do Estado na nova república: o projeto ENAP e a formação da carreira de gestor governamental no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública no Brasil: Políticas de Revalorização das Carreiras Típicas de Estado como Fator de Atração de Novos Talentos para o Serviço Público Federal. Revista Observatoria de la Economía de Latinoamérica. Universidad de Málaga, v. 12, n.1, p 1-29, 2004. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/jmp-carreiras.doc>>.
- MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Cadernos ENAP nº 8. Brasília: ENAP, 1997.
- MARTINS, Luciano. *A gênese de uma intelligentsia: os intelectuais e a política no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 4, v. 2, jun. 1987. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_04/rbcs04_06.htm>
- MICELI, Sérgio. Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945). In: _____. Intelectuais à brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

- MICELI, Sérgio. Intelectuais brasileiros. In: _____. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970 – 1995)*. Volume II – Sociologia. São Paulo: ANPOCS, 1999.
- MONTEIRO, Lorena Madruga. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2013, vol.47, n.5, pp. 1117-1143. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122013000500003&script=sci_arttext>
- PACHECO, Regina Silvia. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. Trabalho apresentado no VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043904.pdf>>
- SCHWARTZMAN, Simon. A abertura política e a dignificação da função pública. *Revista do Serviço Público*. Vol. 112. n. 2. Brasília, 1984. pp. 43-57.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Por um marco analítico para o estudo dos intelectuais na América Latina*. Trabalho preparado em função da Conferência sobre Intelectuais na América Latina, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., 22-23 de março, 1987. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/intellat.htm>>.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Os intelectuais e o poder*. Apresentado em mesa redonda intitulada Os Intelectuais e o Poder, com participação de Sérgio Miceli e Eduardo Carneiro Leão (evento e data precisa não registrados), 1979. Disponível em:

<<https://archive.org/stream/OsIntelectuaisEOPoder/1979intelect#page/n0/mode/2up>>.

SILVA, Agnaldo José. O aspecto decorativo da intelligentsia brasileira. *Sociedade e Cultura*, v. 10, n. 1, jan./jun. 2007, p. 131-143.

REVISTA VEJA. *Sob as asas do poder – Entrevista: Sérgio Miceli*. São Paulo, nº 1710, 25 de julho de 2001. Disponível em:
<<http://veja.abril.com.br/250701/entrevista.html>>.

ROUANET, Sérgio P. Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública. Brasília: ENAP, 2005.

VIEIRA, Carlos Eduardo. *Intelligentsia e intelectuais: sentidos, conceitos e possibilidades para a história intelectual*. Revista Brasileira de História da Educação, n. 16, p. 63-85, 2008. Disponível em:
<<http://www.sbhe.org.br/novo/rbhe/RBHE16.pdf>>.